

2. Despacho del Viceministro General

Honorable Congresista
ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS
Cámara de representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8-68
Bogotá D.C.



Radicado: 2-2023-058510
Bogotá D.C., 6 de noviembre de 2023 15:40

Radicado entrada
No. Expediente 49404/2023/OFI

Asunto: Comentarios a la ponencia propuesta para segundo debate al Proyecto de Ley No. 419 de 2023 Cámara “*Por la cual se modifica parcialmente la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones*”.

Respetado Presidente:

De manera atenta, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios y consideraciones a la ponencia propuesta para segundo debate al Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, de acuerdo con lo contemplado en su artículo 1, tiene por objeto “*modificar parcialmente la Ley 30 de 1992¹ con el fin de actualizar la norma a las exigencias actuales de la educación superior en el país modificando aspectos relativos a los fundamentos, al Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), a los regímenes de las Instituciones de Educación Superior al régimen estudiantil, así como otras disposiciones tendientes a regular la prestación del servicio público de educación superior en Colombia.*”.

Para el cumplimiento de los fines perseguidos, la iniciativa busca, principalmente:

- (i) Iniciar un Plan Nacional de Formalización Laboral de la planta de personal docente y no docente de las Instituciones de Educación Superior Estatales (IESP);
- (ii) Establecer en cabeza del Ministerio de Educación Nacional (MEN) la modificación del régimen salarial y prestacional docente establecido en el Decreto 1279 de 2002², con el fin de fortalecer las plantas profesoras de las IESP;
- (iii) Disponer en cabeza del MEN el diseño de un plan de inversión para el mejoramiento y cierre de brechas, con el concurso de las Instituciones de Educación Superior Oficiales y en coordinación con sus respectivos planes de desarrollo;
- (iv) La obligación de las IESP de proporcionar a los estudiantes hemerotecas, bases de datos, equipos y aplicativos informáticos, sistemas de interconectividad, laboratorios físicos, escenarios de simulación virtual y de experimentación y práctica, acordes con las actividades de formación y los programas académicos que desarrollen;

¹ Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior.

² Por el cual se establece el régimen salarial y prestacional de los docentes de las Universidades Estatales.

Continuación oficio

- (v) Consignar en cabeza de la nación, las entidades territoriales y las IES adoptar una política orientada a facilitar y garantizar progresivamente el acceso y la permanencia en las Instituciones de Educación Superior de las y los colombianos, priorizando a las poblaciones en condición de pobreza extrema, entre otros;
- (vi) Establecer que todas las IESP deberán tener como política de bienestar y permanencia la seguridad alimentaria de sus estudiantes, a través de restaurantes universitarios, con criterios de igualdad y progresividad.

Respecto de estas propuestas, para la Nación se comprometería el espacio fiscal tanto del Marco Fiscal de Mediano Plazo como del Marco de Gasto de Mediano Plazo del Sector Educación. En otras palabras, se generaría un gasto adicional al no estar contemplado dentro de lo establecido en el MFMP ni el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP), aumentando así la probabilidad de que se incumplan las metas fiscales. En ese orden, se hace necesario que el Proyecto dé cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003³, según el cual toda iniciativa, a través de sus autores y ponentes, debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.

En cuanto al impacto fiscal del orden territorial, este Ministerio realizó las estimaciones fiscales de las Instituciones de Educación Superior (IES) adscritas a los niveles de gobierno departamentales y municipales. Los resultados del análisis se realizaron teniendo en cuenta los reportes realizados por las Instituciones de Educación Superior del nivel territorial IEST en la Categoría Única de Información del Presupuesto Ordinario – CUIPO de la Contraloría General de la República.

Respecto del artículo 10, el cual introduce la transitoriedad de iniciar un Plan Nacional de Formalización Laboral de la planta de personal docente y no docente de las IESP a cargo de varias entidades del orden Nacional, si bien no se precisa sobre el impacto específico de esta formalización en cuanto a la carga prestacional que se daría con esta política, de la información reportada en CUIPO por estas instituciones se observa que a 2022, la carga de gasto prestacional de las IEST⁴ generaría presión sobre el gasto total, de manera significativa, para la Universidad del Tolima, la Universidad del Quindío y la Universidad de Cartagena, como se observa en la tabla No. 1.

³ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

⁴ No incluye sueldo básico. Toma gastos de inversión y de funcionamiento.

Continuación oficio

Tabla 1. Gastos de la carga salarial de las IES del nivel territorial – 2022
Cifras en millones de pesos

Código CHIP	IEST	Gastos carga salarial	Gastos totales	Carga salarial/ gasto total
129373000	Universidad del Tolima	\$ 65.755	\$ 179.558	37%
126663000	Universidad del Quindío	\$ 40.661	\$ 120.890	34%
122613000	Universidad de Cartagena	\$ 87.107	\$ 309.181	28%
125354000	Universidad Francisco de Paula Santander	\$ 37.382	\$ 135.727	28%
121647000	Universidad del Magdalena	\$ 62.258	\$ 233.895	27%
128870000	Universidad de Sucre	\$ 27.838	\$ 106.294	26%
129254000	Universidad Francisco de Paula Santander - Seccional Ocaña	\$ 15.904	\$ 67.513	24%
120676000	Universidad del Valle	\$ 173.762	\$ 740.935	23%
124552000	Universidad de Nariño	\$ 43.575	\$ 186.482	23%
222711001	Universidad Distrital Francisco José de Caldas	\$ 84.804	\$ 403.649	21%
125454000	Universidad de Pamplona	\$ 36.354	\$ 184.066	20%
129444000	Universidad de la Guajira	\$ 24.845	\$ 135.571	18%
120205000	Universidad de Antioquia	\$ 270.309	\$ 1.484.522	18%
128868000	Universidad Industrial de Santander	\$ 91.979	\$ 528.274	17%
64500000	Instituto Tecnológico de Soledad Atlántico	\$ 5.643	\$ 38.589	15%
127625000	Universidad de Cundinamarca	\$ 15.602	\$ 120.596	13%
262305266	Escuela Superior Tecnológica de Artes Débora Arango	\$ 2.577	\$ 20.291	13%
TOTAL		\$ 1.086.354	\$ 4.996.034	

Fuente: Dirección General de Apoyo Fiscal – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

De otra parte, en relación con el artículo 22 del Proyecto de ley, se observa que compromete a las entidades territoriales y las IESP sobre el planteamiento de la política de acceso y a la vez presenta alternativas para cubrir el ingreso que por concepto de derechos pecuniarios perciben las IES, de manera que, asumida la fuente por parte de la Nación, no se estiman implicaciones fiscales para las IESPT.

En todo caso, es menester reconocer que los derechos pecuniarios representan para las IEST, hasta el 30% aproximado de sus ingresos totales, especialmente para la Escuela Superior Tecnológica de Artes Débora Arango en el Departamento de Antioquía y la Universidad del Tolima en el Departamento del Tolima, por lo que se tendría que encontrar una fuente de financiación supletiva relevante para no impactar el equilibrio fiscal de estas instituciones, como se detalla en la tabla No. 2



Continuación oficio

Tabla 2. Ingresos por derechos pecuniarios de las IES del nivel territorial – 2022
Millones de pesos.

Código CHIP	IEST	Ingresos por derechos pecuniarios	Ingresos Totales	Derechos pecuniarios / Ingresos totales
262305266	Escuela Superior Tecnológica de Artes Débora A	\$ 7.422,08	\$ 22.296,22	33%
129373000	Universidad del Tolima	\$ 48.075,89	\$ 162.705,00	30%
129444000	Universidad de la Guajira	\$ 34.373,17	\$ 147.417,57	23%
121647000	Universidad del Magdalena	\$ 53.136,32	\$ 251.187,58	21%
645000000	Instituto Tecnológico de Soledad Atlántico	\$ 13.800,78	\$ 65.472,03	21%
125354000	Universidad Francisco de Paula Santander	\$ 31.651,14	\$ 156.853,25	20%
126663000	Universidad del Quindío	\$ 31.455,58	\$ 156.628,09	20%
122613000	Universidad de Cartagena	\$ 52.053,14	\$ 313.154,25	17%
128868000	Universidad Industrial de Santander	\$ 85.254,90	\$ 574.252,50	15%
128870000	Universidad de Sucre	\$ 18.083,14	\$ 123.688,20	15%
127625000	Universidad de Cundinamarca	\$ 26.335,81	\$ 183.781,50	14%
824454000	Instituto Superior de Educación Rural de Pamplona	\$ 2.159,72	\$ 21.922,63	10%
129254000	Universidad Francisco de Paula Santander - Secc	\$ 5.868,86	\$ 69.341,65	8%
124552000	Universidad de Nariño	\$ 21.016,01	\$ 267.493,56	8%
120676000	Universidad del Valle	\$ 57.130,43	\$ 728.724,31	8%
222711001	Universidad Distrital Francisco José de Caldas	\$ 24.168,20	\$ 427.230,08	6%
120205000	Universidad de Antioquia	\$ 61.544,99	\$ 1.417.179,26	4%
TOTAL		\$ 573.530,18	\$ 5.089.327,07	

Fuente: Dirección General de Apoyo Fiscal – MHCP.

Por otro lado, el artículo 25 establece que las Instituciones de Educación Superior Oficiales deben propender, de manera progresiva, y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, por la garantía del acceso, permanencia y graduación de las y los estudiantes que se encuentran en la educación superior, así como programas de alimentación, alojamiento, tarifas diferenciales de transporte y para el fomento integral en áreas deportivas, culturales, artísticas y de prevención vial. Por su parte, el artículo 26, dispone de una destinación mínima de recursos a programas, de manera que cada Institución de Educación Superior destinará por lo menos el cinco por ciento (5%) de su presupuesto de funcionamiento para atender adecuadamente su propio bienestar universitario. Sobre estas propuestas, se estima que para el agregado de las IEST esta destinación puede representar en promedio **\$210.972 millones** anuales, tal y como se observa en la Tabla 3.



Continuación oficio

Tabla 3. 5% de gastos de funcionamiento en IEST - 2022

Millones de pesos.

IENT	Gasto de Funcionamiento Total	Gasto de Funcionamiento (5%)
Universidad de Antioquia	\$ 1.436.212	\$ 71.811
Universidad del Valle	\$ 691.114	\$ 34.556
Universidad Industrial de Santander	\$ 380.138	\$ 19.007
Universidad Distrital Francisco José de Caldas	\$ 367.419	\$ 18.371
Universidad de Cartagena	\$ 283.900	\$ 14.195
Universidad de Nariño	\$ 183.908	\$ 9.195
Universidad del Magdalena	\$ 172.081	\$ 8.604
Universidad del Tolima	\$ 138.514	\$ 6.926
Universidad de la Guajira	\$ 135.571	\$ 6.779
Universidad del Quindío	\$ 108.277	\$ 5.414
Universidad de Cundinamarca	\$ 106.200	\$ 5.310
Universidad Francisco de Paula Santander	\$ 99.815	\$ 4.991
Universidad de Sucre	\$ 64.298	\$ 3.215
Universidad Francisco de Paula Santander - Seccional Ocaña	\$ 51.985	\$ 2.599
TOTALES	\$ 4.219.433	\$ 210.972

Fuente: Dirección General de Apoyo Fiscal – MHCP.

De conformidad con la estimación fiscal de las propuestas analizadas, es claro que se crearía para los entes territoriales un compromiso que implicaría para éstas una serie de gastos de funcionamiento, sin que en el articulado del proyecto se establezca la fuente de financiación. A este respecto, es preciso señalar que, de conformidad con el inciso noveno del artículo 356 constitucional, en caso de asignarse competencias territoriales se debe prever la asignación de recursos fiscales para atenderlas. Frente a este asunto, la Corte Constitucional en Sentencia C-219 de 2017⁵, señaló: “*el legislador, por expreso mandato constitucional, debe respetar la garantía institucional de la autonomía territorial y la regla constitucional según la cual no es posible el traspaso de competencias a las entidades territoriales sin garantizar la existencia de los recursos necesarios para su cumplimiento (C.P. art. 356)*”.

La omisión de fuentes de financiamiento podría obligar a las entidades territoriales a acudir a sus ingresos corrientes de libre destinación, desembocando, de una parte, en el incumplimiento de la obligación por ausencia de recursos, o de otra, en un desbordamiento de sus gastos de funcionamiento que consecuentemente devenga en el desconocimiento de los límites que para dichos gastos establece la Ley 617 de 2000⁶, y el eventual impacto financiero en aquellas

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C- 219 de 1997. M.P Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁶ Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.



Continuación oficio entidades que estén ejecutando acuerdos de restructuración de pasivos en el marco de la Ley 550 de 1999⁷.

En todo caso, se pone de presente la situación financiera de algunas Universidades Públicas del nivel territorial, las cuales presentan una difícil estructura fiscal con un déficit a 2022 que sobrepasa su capacidad de recaudo, focalizado en instituciones como la Universidad del Tolima, la Universidad de Antioquia, y la Universidad del Valle, tal y como se observa en la tabla No. 4:

Tabla 4. Estructura financiera de las IESP del nivel territorial – 2022

Millones de pesos.

COD CHP	IESP	Estructura financiera			
		Ingresos	Gastos	Superávit/Déficit	% déficit
129373000	Universidad del Tolima	\$ 162.705,00	\$ 179.557,97	\$ -16.853	110%
120205000	Universidad de Antioquia	\$ 1.417.179,26	\$ 1.484.521,79	\$ -67.343	105%
120676000	Universidad del Valle	\$ 728.724,31	\$ 740.935,43	\$ -12.211	102%
122613000	Universidad de Cartagena	\$ 313.154,25	\$ 309.181,23	\$ 3.973	99%
129254000	Universidad Francisco de Paula Santander - Seccional Ocaña	\$ 69.341,65	\$ 67.513,28	\$ 1.828	97%
222711001	Universidad Distrital Francisco José de Caldas	\$ 427.230,08	\$ 403.649,35	\$ 23.581	94%
121647000	Universidad del Magdalena	\$ 251.187,58	\$ 233.894,73	\$ 17.293	93%
128868000	Universidad Industrial de Santander	\$ 574.252,50	\$ 528.274,14	\$ 45.978	92%
129444000	Universidad de la Guajira	\$ 147.417,57	\$ 135.571,49	\$ 11.846	92%
262305266	Escuela Superior Tecnológica de Artes Débora Arango	\$ 22.296,22	\$ 20.291,31	\$ 2.005	91%
125354000	Universidad Francisco de Paula Santander	\$ 156.853,25	\$ 135.726,51	\$ 21.127	87%
128870000	Universidad de Sucre	\$ 123.688,20	\$ 106.293,60	\$ 17.395	86%
128663000	Universidad del Quindío	\$ 156.628,09	\$ 120.890,13	\$ 35.738	77%
124552000	Universidad de Nariño	\$ 267.493,56	\$ 186.482,13	\$ 81.011	70%
127625000	Universidad de Cundinamarca	\$ 183.781,50	\$ 120.595,96	\$ 63.186	66%
824454000	Instituto Superior de Educación Rural de Pamplona	\$ 21.922,63	\$ 13.045,32	\$ 8.877	60%
64500000	Instituto Tecnológico de Soledad Atlántico	\$ 65.472,03	\$ 3.178,96	\$ 62.293	5%

Fuente: Dirección General de Apoyo Fiscal – MHCP.

De otro lado, se debe tener presente que recientemente se aprobó y sancionó la Ley 2294 de 2023 “Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2022-2026 ‘Colombia potencia mundial de la vida’, la cual expone en sus bases que el Gobierno nacional “avanzará de manera gradual en la política de gratuidad en la matrícula de las IES públicas. Se fomentará el acceso de 500 mil nuevos estudiantes, acompañados de estrategias para promover la permanencia y la graduación, priorizando a jóvenes provenientes de contextos vulnerables, municipios PDET y ruralidad dispersa.

⁷ Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley.

Continuación oficio

*Las IES públicas contarán con la financiación para su sostenibilidad, y con la asignación de recursos adicionales para fortalecer su base presupuestal, el mejoramiento de sus condiciones, que se distribuirán con criterios de cierre de brechas y llegada a las regiones.*⁸.

Particularmente, con el fin de avanzar en la financiación adecuada de una política pública de Educación Superior, los artículos 122, 123, 124 y 126 de la Ley aprobada del Plan, consagran, entre otras, las siguientes medidas: (i) el Ministerio de Educación Nacional priorizará la actualización de los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992; (ii) la implementación de la política de Estado de gratuidad en la matrícula para todos los estudiantes de programas de pregrado de las instituciones de educación superior públicas; (iii) el fortalecimiento financiero de las instituciones de Educación Superior Públicas; y, (iv) la posibilidad de utilizar los saldos de las cuentas de ahorro y corrientes que hayan permanecido inactivas por un periodo mayor de un año por parte del Icetex.

Con fundamento en esta política, el Ministerio de Educación informó el pasado 11 de julio de 2023 que *“La apuesta del Gobierno Nacional para generar 500 mil nuevos estudiantes en programas de pregrado contará con una inversión de \$4,2 billones para el incremento de la base presupuestal de las Instituciones de Educación Superior públicas, así como para garantizar que los nuevos estudiantes cuenten con gratuidad en su matrícula y cerca de \$5 billones para financiar el nuevo Plan de Infraestructura Educativa para la construcción de más de 100 sedes.*”⁹.

De la mano con lo expuesto, resulta preciso señalar que recientemente fue expedida la Ley 2307 de 2023 *“Por la cual se establece la gratuidad en los programas de pregrado en las instituciones de educación superior públicas del país y se dictan otras disposiciones*”, cuya reglamentación se encuentra en curso, para lo cual el Ministerio de Educación Nacional anunció encuentros regionales con el fin de recibir aportes y sugerencias de las Instituciones de Educación Superior.¹⁰

Además, el Gobierno es consciente de la necesidad de reforma a la Ley 30 de 1992, razón por la cual, desde el Ministerio de Educación Nacional, se viene trabajando en la elaboración de un proyecto de ley con el objeto de fortalecer el acceso a la Educación Superior, el funcionamiento de las Instituciones de Educación Superior (IES) estatales y el bienestar educativo, entre otras, todo ello en procura de la garantía del derecho fundamental a la Educación Superior¹¹, proyecto de ley cuya primera versión de texto está disponible en la página web de esa Cartera para su socialización y participación¹².

⁸ Página 101 de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2022 Colombi Potencia Mundial de la Vida. 2022-2026, 'Colombia, Potencia Mundial de la Vida' chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-05-04-bases-plan-nacional-de-inversiones-2022-2026.pdf

⁹ <https://www.mineduccion.gov.co/portal/salaprensa/Comunicados/415914:Mineduccion-lanza-Universidad-en-tu-territorio-estrategia-nacional-para-impulsar-la-educacion-superior-como-motor-del-cambio>

¹⁰ <https://www.mineduccion.gov.co/portal/salaprensa/Comunicados/416222:Mineduccion-anuncia-encuentros-regionales-para-reglamentar-la-nueva-Ley-de-Gratuidad-en-Educacion-Superior>

¹¹ https://www.mineduccion.gov.co/1780/articulos-416059_recurso_10.pdf

¹² <https://www.mineduccion.gov.co/portal/micrositios-superior/Reforma-a-la-ley-30/Reescribamos-la-historia/416059:Primera-version-del-proyecto-de-reforma-a-la-Ley-30-de-1992>

Continuación oficio

Como parte del fortalecimiento del acceso a la educación Superior, este Gobierno, a través del Ministerio de Educación Nacional, el pasado 12 de septiembre, radicó carta al Proyecto de Acto Legislativo 224 de 2023 Cámara, que busca regular el derecho fundamental a la educación, el cual plantea como novedades *“el avance en la universalización progresiva del derecho a la educación desde la primera infancia hasta la educación superior; la ampliación del ciclo preescolar de la educación inicial de un grado a tres; el establecimiento de los alcances del derecho a la educación en distintos niveles; y la obligatoriedad expresa de la educación media y su articulación con la educación posmedia.”*¹³.

De esta manera, se invita a los autores y ponentes a la construcción de la reforma y el debate de propuestas de reforma a la Ley 30 de 1992, a través de estos espacios y especialmente durante el trámite legislativo del proyecto de ley que sea radicado en el Congreso de la República, fruto del proceso participativo pedagógico que adelanta el Ministerio de Educación Nacional. Lo anterior, con el fin de que las propuestas estén armonizadas con el Plan Nacional de Desarrollo, enfocadas a los resultados de la educación superior en el largo plazo, focalizando la estrategia en el establecimiento de una estructura de financiamiento que permita un cambio en el modelo de educación superior y que garantice el acceso, la calidad y la modernización de la educación superior en Colombia.

Por lo expuesto, solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones, y manifiesta muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal y presupuestal vigente.

Cordialmente,

DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTAÑEDA.

Viceministro General de Hacienda y Crédito Público.

DGPPN/OAJ

Con Copia: Dr. Jaime Luis Lacouture Peñalosa– Secretario General de la Cámara de Representantes.

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Elaboró: Sonia Ibagón Avila

Firmado digitalmente por: DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTANEDA Firmado digitalmente por: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

¹³ <https://www.mineducacion.gov.co/portal/salaprensa/Comunicados/416667:Historico-dia-en-Colombia-Gobierno-del-Cambio-radica-ante-el-Congreso-de-la-Republica-el-proyecto-de-ley-Estatutaria-de-educacion>